Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

HE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn bevorderen van kosteneffectieve en koolstofarme investeringen[1]
Fiche 2: Herziening richtlijn energielabelling[2]
Fiche 3: Verordening autonome tariefcontingenten van de Unie voor bepaalde visserijproducten voor de periode 2016–2018[3]

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

---

[1] Zie E-dossier E150014 op www.europapoort.nl.
[2] Niet opgenomen in deze publicatie.
[3] Niet opgenomen in deze publicatie.

kst-22112-HE
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Fiche 1: Richtlijn bevorderen van kosteneffectieve en koolstofarme investeringen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 juli 2015.

c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 337 final.

d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:33f82bac-2bc2-11e5-9f85-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF

e) *Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board*
SWD (2015) 135 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1441366159141&uri=CELEX:52015SC0135.

f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad.

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, eerste lid VWEU.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met het Commissievoorstel wordt het EU emissiehandelssysteem (ETS) voor broeikasgassen vanaf 2021 aangepast in lijn met de conclusies van de Europese Raad van 23 oktober 2014. Het percentage waarmee de hoeveelheid emissierechten jaarlijks afneemt, wordt verhoogd van 1,74 procent naar 2,2 procent. Jaarlijks wordt een vast percentage van de voor dat jaar beschikbare emissierechten geveild, waarmee het aandeel te veilen rechten in de toekomst niet meer zal stijgen maar constant blijft ten opzichte van de rechten die gratis aan bedrijven worden toegewezen.

Een belangrijk deel van de overige aanpassingen ziet toe op bescherming van bedrijven die, vanwege het risico dat deze lopen op koolstoflekkage[4], gratis emissierechten krijgen toebedeeld. Om het risico op een tekort aan gratis toe te wijzen emissierechten te verminderen, wordt een aantal maatregelen genomen:

- Een nieuwe formule gebaseerd op de koolstofintensiteit en handelsintensiteit van de bedrijfssector bepaalt of die sector dertig of honderd procent van de benchmarkwaarde aan emissierechten ontvangt.
- De huidige benchmarks worden aangescherpt met 0,5, 1,0 of 1,5 procent per jaar gerekend vanaf 2008. De Commissie zal aan de hand van de technologische voortgang per sector nader bepalen welk percentage toegepast wordt. De benchmarks en toewijzing van

[4] Verplaatsing productie uit Europa vanwege stijgende Europese CO_2-prijs.

emissierechten worden na vijf jaar geactualiseerd op basis van recente gegevens.
- De Europese Commissie stelt voor de reserve voor nieuwkomers, open te stellen voor bedrijven die gevoelig zijn voor koolstoflekkage. In geval van een significante productiegroei kunnen deze bedrijven aanspraak maken op extra gratis emissierechten uit deze reserve. De reserve wordt gevuld met 250 miljoen niet toegewezen emissierechten uit de derde handelsperiode (2013–2020). In geval van een tekort aan beschikbare emissierechten voor toewijzing aan bedrijven, blijft de toepassing van een algehele kortingsfactor mogelijk.

Er wordt een modernisatiefonds voor lidstaten met een laag bruto nationaal product ingesteld, alsmede een innovatiefonds (NER400) voor projecten op het gebied van ondergrondse CO_2-opslag (CCS) en hernieuwbare energie. Het laatstgenoemde fonds is een voortzetting van het huidige NER300 fonds, waarbij het fonds voortaan ook open staat voor innovatieve CO_2-reductieprojecten bij de industrie. De mogelijkheid blijft bestaan dat lidstaten een beperkt deel van de emissierechten die zij veilen aan hun elektriciteitssector geven, ten behoeve van het moderniseren van de centrales. De transparantie wordt hierbij vergroot door een aanbestedingsproces voor te schrijven.

De Commissie stelt voor de meeste bevoegdheden voor uitwerking in lagere wetgeving door middel van delegatie aan de Commissie toe te wijzen. Het gaat hierbij met name om (wijzingen in) de huidige verordeningen.

b) Impact assessment van de Commissie

De impact assessment van de Europese Commissie richt zich op de bescherming tegen koolstoflekkage, toewijzing van emissierechten en op fondsen gericht op koolstofarme ontwikkelingen. Voor bescherming tegen koolstoflekkage is gekeken naar het actualiseren van de benchmarks, aanpassing aan de hand van productieniveaus, het opdelen van sectoren in groepen en naar indirecte kostencompensatie. Hiermee zijn verschillende maatregelpakketten gemaakt, onder meer gericht op lage administratieve lasten of op bescherming van de meest efficiënte installaties tegen bovenmatige koolstofkosten. Een pakket met een doelgerichte bescherming tegen koolstoflekkage komt daarbij als beste naar voren. Dit pakket leidt tot een stijging van de werkgelegenheid (0,06%) maar de administratieve lasten stijgen met 110 miljoen euro. Ten aanzien van de fondsen wordt geconcludeerd dat een goede balans gevonden moet worden tussen de snelheid van toekenning van de middelen en de regels voor toekenning van de middelen, die tot extra processtappen kunnen leiden. Dit geldt tevens voor de balans tussen investeringen in energie-efficiëntie en investeringen in modernisering van de energiesector.

Er zijn geen specifieke maatregelen beoordeeld om de complexiteit van het ETS te verminderen of om de administratieve lasten voor deelnemers met een beperkte uitstoot terug te dringen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid*
Nederland deelt het standpunt van de Europese Commissie dat het ETS de hoeksteen van het klimaatbeleid is en dat het ETS moet worden versterkt. Voor Nederland is het belangrijk dat in het totale pakket om het EU ETS te versterken de balans wordt gevonden tussen aanscherpen van het emissieplafond, de borging van de internationale

concurrentiepositie van de industrie die gevoelig is voor koolstoflekkage en vereenvoudiging van het ETS.

b) *Beoordeling en inzet ten aanzien van het dit voorstel*
Aanpassing van de richtlijn emissiehandel voor de periode 2021–2030 is nodig om de conclusies van de Europese Raad met betrekking tot het 2030 kader voor klimaat en energie te verwerken. Nederland hecht er aan dat de uitwerking van de conclusies als integraalpakket te zien, zodat over het ETS- en het niet-ETS-deel in samenhang kan worden besloten.
De aanscherping van het ETS-plafond sluit aan bij het EU-doel om in 2030 tenminste 40% CO_2-reductie te bereiken ten opzichte van 1990. De bescherming van de industrie die gevoelig is voor koolstoflekkage, door middel van gratis toewijzing van emissierechten, wordt voortgezet en de Commissie stelt hierbij een aantal verbeteringen voor. Nederland is tevreden met het voorstel om de benchmarks aan te scherpen en deze vaker te actualiseren. Nederland waardeert eveneens de andere stappen die de Commissie zet om de kans dat generiek gekort moet worden op de gratis toewijzing te verkleinen. Nederland is echter niet overtuigd dat met deze maatregelen een generieke korting voor die bedrijven die echt te maken hebben met koolstoflekkage wordt uitgesloten en de bescherming tegen koolstoflekkage voldoende wordt gefocust op de sectoren met een daadwerkelijk risico op koolstoflekkage. Nederland zal daarom kritisch bezien welke mogelijkheden er zijn om via een aanscherping van de parameters een sterkere garantie te bieden dat sectoren die daadwerkelijk last hebben van koolstoflekkage honderd procent gratis emissierechten krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan verdere aanscherping van de criteria om in aanmerking te komen voor bescherming of van de benchmarks. Daarnaast is wat Nederland betreft een sterkere relatie tussen verandering in productieniveau en de toewijzing van emissierechten op bedrijfsniveau nodig. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan lage grenswaarden die bepalen wanneer een verandering in productie leidt tot aanpassing van de gratis toewijzing.
Nederland kan zich vinden in de uitbreiding van de reikwijdte van het huidige innovatiefonds (NER300) zodat ook projecten van de industrie in aanmerking komen. Nederland is ook positief over de sterke betrokkenheid van lidstaten, Commissie en Europese Investeringsbank bij het beheer van het modernisatiefonds. Het primaire uitgangspunt hierbij is voor Nederland dat deze fondsen projecten ondersteunen die bijdragen aan vermindering van de broeikasgasemissies.
De Commissie heeft zich beperkt tot de elementen waarover de Europese Raad zich uitsprak. Nederland mist in het voorstel geharmoniseerde regels voor indirecte kostencompensatie en maatregelen om de administratieve complexiteit van het ETS niet toe te laten nemen. Maatregelen gericht op het vereenvoudigen van monitoring-, rapportage- en verificatieverplichtingen voor kleine emittenten, bijvoorbeeld door het monitoringsplan bij eenvoudige emittenten te vervangen door generieke regels, het breder toepassen van productbenchmarks en het faciliteren van een geautomatiseerd inleveren van emissierechten kunnen tot een substantiële reductie van administratieve lasten leiden zonder de robuustheid van het EU ETS aan te tasten. Nederland zal zich ervoor inzetten om vereenvoudiging van het EU ETS onderdeel van de onderhandelingen te maken.

c) *Eerste inschatting van het krachtenveld*
De eerste inschatting is dat de meeste lidstaten zich kunnen vinden in de richting die de Europese Commissie heeft gekozen, maar dat ze op belangrijke onderdelen onderling en ten aanzien van de Commissie niet op één lijn zitten. Dit zal met name het geval zijn bij de bescherming tegen koolstoflekkage, de regels rond het modernisatiefonds en

de voorstellen voor delegatie. Veel lidstaten delen de Nederlandse wens voor vereenvoudiging van het EU ETS.
De grootste partijen in het Europees parlement staan positief tegenover het voorstel van de Europese Commissie. Het belang van goede maatregelen tegen koolstoflekkage en middelen voor innovatie wordt door hen genoemd. Andere partijen vinden dat in de voorstellen de industrie die gevoelig is voor koolstoflekkage te veel gratis emissierechten ontvangt en daarmee onvoldoende aangezet wordt om emissiereducerende maatregelen te nemen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*
Rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 192, eerste lid VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze grondslag. De Europese Commissie is bevoegd om voorstellen te doen om de richtlijn emissiehandel aan te passen.
b) *Subsidiariteit*
c) *Consequenties EU-begroting*
Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel bevat geen verandering in de bestaande verdeling van wat op Europees of nationaal niveau wordt geregeld. Voor een goed functionerend emissiehandelssysteem binnen Europa en het bereiken van de CO_2-reductiedoelstelling waar de Europese Raad zich aan verbonden heeft zijn Europese afspraken noodzakelijk.
d) *Proportionaliteit*
Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel van de Commissie voor aanpassing van de ETS richtlijn staat in verhouding tot het gestelde doel om het EU ETS voor de periode 2021–2030 vorm te geven. Nederland ziet wel kansen om met vereenvoudiging van de regels de toename van de administratieve lasten te beperken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*
Geen gevolgen.
b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
De nationale overheden ontvangen de opbrengst van de veilingen van emissierechten; in Nederland komen deze opbrengsten ten goede aan de Rijksbegroting. Het bedrag aan veilinginkomsten dat Nederland ontvangt is afhankelijk van diverse aspecten van de richtlijn, waaronder de mate van bescherming tegen koolstoflekkage en de omvang van de verschillende fondsen. De belangrijkste onzekerheid is de koolstofprijs. Deze zal naar verwachting stijgen en dan zijn de gevolgen voor de Rijksbegroting netto positief. Nederland zal de Commissie vragen om meer gedetailleerde informatie te verstrekken over wat de verschillende aanpassingen betekenen voor de hoeveelheid te veilen emissierechten en de verwachte inkomsten voor de lidstaten.
De Nederlandse Emissieautoriteit zal in Nederland de aangepaste toewijzingsregels moeten toepassen. De verwachting is dat de initiële toewijzing, net als bij de toewijzing voor 2013–2020 het geval was, gedurende twee jaar drie fte extra zal vergen.
c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Gratis toewijzing van emissierechten aan bedrijven die gevoelig zijn voor koolstoflekkage heeft tot doel dat bedrijven beschermd worden tegen kosten die tot een onevenredig internationaal concurrentienadeel zouden leiden. Met het voorstel wordt het aantal sectoren dat een

volledige bescherming tegen koolstoflekkage kan krijgen ingeperkt en ontvangen sectoren die de kosten gedeeltelijk kunnen doorberekenen een gedeeltelijke bescherming. Daarmee zullen meer bedrijven in de toekomst emissierechten moeten aankopen, terwijl de prijs van emissierechten naar verwachting zal stijgen.
Daarnaast kunnen burgers met name via hogere elektriciteitsprijzen enige effecten ondervinden als de elektriciteitsbedrijven de hogere prijs van de emissierechten die zij moeten kopen doorberekenen. In de impact assessment wordt deze stijging geschat op circa één procent. Doordat de verhouding tussen gratis emissierechten en te veilen rechten vast wordt gelegd, wordt voorkomen dat de elektriciteitssector relatief minder mogelijkheden krijgt om emissierechten op de veiling te kopen.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De regeldruk en administratieve lasten nemen, ten opzichte van continuering van het huidige systeem, toe met circa 110 miljoen euro op EU niveau. De totale additionele administratieve kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven worden, op basis van de impact assessment, geschat op 4,5 miljoen euro. Het voorstel bevat geen maatregelen gericht op het vereenvoudigen van het EU ETS.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
De impact assessment geeft aan dat, ondanks het ontbreken van een mondiaal gelijk speelveld, de schade voor de concurrentiekracht beperkt blijft door de bescherming van de industrie die gevoelig is voor koolstoflekkage en het innovatiefonds. Hierdoor wordt voorkomen dat investeringen en productie van de industrie die gevoelig is voor koolstoflekkage naar het buitenland worden verplaatst waardoor de Europese economische groei zou worden afgeremd. Op de langere termijn zet het EU ETS de Europese industrie in den brede aan tot innovatie in schonere en efficiëntere productietechnieken, met als gevolg baten en internationaal concurrentievoordeel voor de industrie.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het besluit handel in emissierechten moet worden aangepast. Het geeft geen gevolgen voor bevoegdheden. Er is geen sprake van de lex silencio positivo.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
De Commissie stelt voor een aantal handelingen die onder het oude EU Verdrag via comitologie verliepen om te zetten in gedelegeerde handelingen. Het gaat hierbij om de veilingsystematiek, toewijzingssystematiek, registratie en monitoring. Nederland staat hier in beginsel welwillend tegenover. Aangezien Nederland mogelijkheden ziet om in de secundaire regelgeving vereenvoudigingen door te voeren en hiermee de uitvoeringslasten te beperken, is het belangrijk dat in de fase waarin aanpassing van de secundaire wetgeving wordt voorbereid nationale experts, bijvoorbeeld van de Nederlandse Emissieautoriteit, een zwaarwegende inbreng kunnen hebben. Het uiteindelijke oordeel over delegatie zal daarmee mede afhangen van de mate waarin deze inbreng gewaarborgd is.
Nederland kan instemmen met het voorstel om de benchmarks en boetebepalingen met een uitvoeringshandeling – en daarbinnen met de onderzoeksprocedure – vast te stellen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De voorgestelde maatregelen treden vanaf 1 januari 2021 in werking en dienen uiterlijk 31 december 2018 in nationale wetgeving te zijn omgezet. Binnen deze termijn is de implementatie haalbaar. Wel is de verwachting dat de productiedata die nodig zijn voor de uitvoering al moeten worden ingezameld voordat de nieuwe Nederlandse regelgeving in werking treedt.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Bij het voorstel wordt vermeld dat de gewijzigde richtlijn te zijner tijd wordt geëvalueerd. Het is wenselijk een evaluatie uit te voeren voor de tweede toewijzingsperiode in 2025. De richtlijn zal voor de periode 2031–2040 opnieuw moeten worden aangepast, waarbij onder andere ontwikkelingen in de uitrol van emissiehandel op mondiale schaal een rol zullen spelen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*
Het voorstel is uitvoerbaar. Het vereist nationale aanpassingen van het besluit handel in emissierechten en de Wet milieubeheer/omgevingswet. De Nederlandse Emissieautoriteit voert het ETS in Nederland uit.

b) *Handhaafbaarheid*
De handhaafbaarheid is goed. De handhavingaspecten van de richtlijn veranderen niet en de huidige richtlijn geeft geen problemen op het gebied van handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Hoewel directe implicaties voor ontwikkelingslanden in principe neutraal zijn, blijft monitoring van mogelijke verschuiving van de broeikasgasemitterende industrie naar ontwikkelingslanden, ook vanuit coherentieperspectief, belangrijk.

asemitterende industrie naar ontwikkelingslanden, ook vanuit coherentieperspectief, belangrijk.